臺灣臺中地方法院行政訴訟判決

110年度簡字第51號
110年12月21日辯論終結

原　　告　月眉國際開發股份有限公司
000000000000000000
代　表　人　陳志鴻
訴訟代理人　黃順天律師
000000000000000000
被　　告　臺中市政府環境保護局
000000000000000000
代　表　人　陳宏益
訴訟代理人　洪鼎軒
000000000000000000

上列當事人間噪音管制法事件，原告不服臺中市政府中華民國110年4月28日府授法訴字第1100047088號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：本件原告起訴後，原告代表人由吳寶田變更為陳志鴻，茲據變更後之代表人陳志鴻具狀聲明承受訴訟（本院卷二第13頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

原告於臺中市○○區○○○路○段000號設立「麗寶國際賽車場」（以下簡稱：系爭賽車場），從事競技及休閒運動場館業(賽車活動)。被告於109年4月26日13時58分前往稽查，並於周界外(龍門巷8弄內空地)量測系爭賽車場營業之賽車活動產生之噪音量為59.9分貝，已超出日間時段第二類噪音管制區營業場所噪音管制標準值之57分貝，被告命原告限期於109年5月1日23時59分前改善完成，否則將連續處罰。被

告續於109年5月17日9時30分派員前往複查，並於相同地點(龍門巷8弄內空地)測得修正後均能音量為59.6分貝，仍超出日間時段第二類噪音管制區營業場所噪音管制標準；被告認原告違反噪音管制法第9條第1項第3款規定，並以109年7月2日中市環稽字第1090071572號函附裁處書(即原處分）裁處原告新臺幣3,000元罰鍰。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張略以：

系爭賽車場雖屬原告設置、所有，惟於109年4月26日、5月17日被告前往稽查、複查期間，係由訴外人小叮噹企業有限公司(下稱小叮噹公司)承租從事賽道活動，既由該公司占有管領並產生噪音，行為人為該公司，自應由小叮噹公司負限期改善之責，被告命改善並處罰原告，顯有違誤。最高行政法院95年1月份庭長法官聯席會議決議意旨，亦認為行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人為例外。原處分所依據之行政院環境保護署110年1月14日環署空字第1101005011號函釋示(下稱環保署函釋)對原告處罰，係違反法律保留原則，對法院亦無拘束力；況原告已依環境影響說明書之承諾及審查結論之要求確實執行相關隔音措施，環保署函釋以原告未遵行環評承諾及賽車場噪音管制及防制之責為由，認原告違反噪音管制法規定不僅不實，且與噪音管制法第9條規定之構成要件欠缺關聯性。又系爭賽車場完全坐落在第三類噪音管制區內，自應適用第三類噪音管制區內之噪音管制標準，被告自不能在第二類管制區內監測在第三類或第四類噪音管制區內之場所所發出之聲音，否則噪音管制區圖內劃定第三類、第四類噪音管制區即毫無意義可言，亦違反噪音管制法第9條規定之構成要件；惟被告竟在位於第二類噪音管制區內之音量監測點，監測位於第三類噪音管制區之系爭賽車場所發出之聲音，並將之記載於稽查紀錄表，進而認定原告音量數值超標，顯非適法。另被告稽查、複查測量音量地點，並非合法建築用地，其土地使用類別為山坡保育用

地，顯非市民居住生活之地點，且連續測量取樣之時間未達二分鐘以上，是被告於上揭測量地點測量噪音音量及其測量過程，已違反噪音管制標準相關規定。被告命原告改善，繼以原處分處罰原告，應有違誤等語。並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告答辯略以：

依噪音管制法規定，違規主體應為該超出噪音管制標準之場所、工程或設施，且除處罰其實際從事行為之自然人外，並對該法人或非法人之負責人處以各該罰鍰。況依原告之環評相關資料顯示，於系爭賽車場開發前，原告已明白系爭賽車場於營運階段可能產生噪音污染，並提出相關車輛噪音管理及噪音防制措施之管理計畫，系爭賽車場所產生的營業噪音(賽車活動)已自108年間既已存在，且原告持續依照被告相關環境影響評估審查程序進行改善，原告應有遵行環評承諾及賽車場噪音管制及防制之責，被告以原告為命改善及裁罰之對象，應屬適法。原告既以系爭賽車場為營業項目，招攬、提供服務吸引他人前往進行賽車活動並據此營利，原告對下場車輛非不能進行噪音分貝管制，或限制車輛下場數量，既對於場地管理有全權管理能力，被告為維持有效之行政管制，自應命原告善盡監督、管理之義務，避免發生規避諉責，形成管制漏洞等語，資為抗辯。並聲明：駁回原告之訴。

五、本院之判斷：

(一)按噪音管制法第1條規定：「為維護國民健康及環境安寧，提高國民生活品質，特制定本法。」第3條規定：「本法所稱噪音，指超過管制標準之聲音。」第7條第1項規定：「直轄市及縣（市）主管機關得視轄境內噪音狀況劃定公告各類噪音管制區，並應定期檢討，重新劃定公告之；……」第9條第1項第3款規定：「噪音管制區內之下列場所、工程及設施，所發出之聲音不得超出噪音管制標準：……三、營業場所。……」第24條第1項第2款規定：「違反第九條第一項規

定，經限期改善仍未符合噪音管制標準者，得依下列規定按次或按日連續處罰，或令其停工、停業或停止使用，至符合噪音管制標準時為止；其為第十條第一項取得許可證之設施，必要時並得廢止其許可證：……二、娛樂或營業場所：處新臺幣三千元以上三萬元以下罰鍰。……」可知為維護環境安寧之公益，噪音管制法授權各縣市政府劃定公告各類噪音管制區，營業場所發出之聲音如超過管制標準即屬噪音，經先命限期改善，如不從即連續處罰鍰，或令其停工、停業或停止使用。

(二)行政法上就排除危害之義務而言，可區分為「狀態責任」與「行為責任」。前者係指對物有事實上管領力之人，不問危害如何發生，亦不問有無故意、過失，基於「享受物之利益、同時應防免危害」及「行使權利亦負有社會責任」之法理，而負有排除危害義務；後者係因自己為法所不許之行為或不行為，對因此引發之危害負有排除義務。「狀態責任」之有無，取決於物本身具有危害性，與是否有引起危害行為無關；物已發生危害，自可對物之管領人（例如所有人)要求其排除危害，此即「改善義務」，如經命限期改善而不完成改善，非不能對於不改善之不作為施以處罰；至於另有引起危害之行為人，該人固然亦負改善義務，但並非當然排除負狀態責任人之改善義務；甚至原本對物負狀態責任之管領人，可能又因自身行為製造危害，則同時兼負狀態責任、行為責任。以所有人將物出租，承租人引發危害為例，所有人如疏於防範、輕率出租，則所有人除原有狀態責任外，亦應對其「出租行為」負行為責任；此時主管機關基於危險有效防杜及秩序公益維護，非不能審視個案、運用裁量，選擇對所有人或承租人其一，限期命改善。上揭噪音管制法第9條第1項既規定噪音管制區內設施所發出之聲音，不得超出噪音管制標準，且對違反者以同法第24條命其改善、施予處罰，考其規範結構並無排除「設施所有人」責任之意；如主管機關對於設施所有人、實際行為人間，認為對設施所有人

課予改善義務、施以處罰，較能達到行政目的時，其以設施所有人為相關處分之對象，應為法所許。

(三)經查，系爭賽車場為原告設置、所有，為原告所自承，於109年4月26日、5月17日被告前往稽查、複查期間，係由小叮噹公司承租從事賽道活動使用，固有「麗寶國際賽車專案活動契約書」附卷可參（見本院一卷第73-74頁）。惟原告為系爭賽車場之所有人，本係防杜改善噪音之狀態責任人；且原告經營賽車場對賽車活動可能引發之噪音危害知之甚明，非不能於決定場地出租前，藉由磋商控管個別車輛分貝、或下場賽車數量等方式，避免賽車活動噪音量超標，竟輕率出租予小叮噹公司營利應有過失，原告應兼屬本見噪音防制之狀態責任人、行為責任人；且於被告命原告改善後，原告亦可以選擇違約以中止噪音超標狀態；因此原告於本案中，其改善義務未完成，縱無故意亦有過失，被告對原告不改善為處罰，並無不法。再細觀該契約書內容，原告出租場地予御車公司僅2日，係短期租賃，如果被告以小叮噹公司為改善義務人，則待改善期屆至時，小叮噹公司之使用期恐將屆至或已屆至，小叮噹公司可能怠於改善或無庸改善，致使法律「先命改善」失去意義；且以噪音管制法第9條、第24條之規範結構，係先命改善，不改善再遞次以小額罰緩、連續處罰、令其停業或停止使用加重嚇阻，促使回歸合法狀態；惟本件小額罰未必對小叮噹公司具嚇阻功能，而連續處罰、令其停業或停止使用則對短期舉辦活動之小叮噹公司則難有適用機會，如此原告即能藉由不斷之短期出租營利，被告則永久受制於應先命承租業者改善、及處以嚇阻力道不足之小額罰鍰困境內，往復循環致無法達到有效防杜噪音之管制目的；反之，如被告擇定原告為改善義務人，並可遞次對其連續處罰、甚至停業，如此原告懍於法律，自較能達成管制任務。從而，被告主張，其擇定原告為受處分人，係為維持有效之行政管制，避免發生規避諉責、形成管制漏洞等語，應屬可採；益證被告命原告改善、處罰原告，合於立法意旨。

至於原告所引最高行政法院95年1月份庭長法官聯席會議決議，查該決議意旨並無否定所有人之責任，僅在強調行政機關擇定處罰對象不可恣意，而本件被告選擇原告處罰並無恣意。另環保署函釋係用於統一機關內部法律見解，屬行政規則，對機關外部不生效力，原處分援引環保署函釋，僅在闡述對於噪音管制對象之見解與理由，原處分仍係以噪音管制法第9條、第24條為依據處罰原告，並非逕以函釋處罰原告，是亦無原告所主張之違反法律保留情事。又被告提及原告環境影響說明書之承諾及審查結論，用在論述原告有善盡監督、管理系爭賽車場之義務，況原處分並非以其違背環境影響說明書承諾為由而處罰原告。綜上，被告以原告為本件處罰對象，應無違法；原告主張被告命原告改善並對其處罰係違法，有悖於最高行政法院聯席會議決議意旨，及以環保署函釋處罰原告違反法律保留原則，環境影響說明書承諾與噪音管制法第9條規定之構成要件欠缺關聯性等節，均無可取。

(四)又按，噪音管制標準第2條規定：「本標準用詞，定義如下：一、管制區：指噪音管制區劃定作業準則規定之第一類至第四類噪音管制區。二、音量：以分貝（dB（A））為單位，括號中A指在噪音計上A權位置之測量值。三、背景音量：指除測量音源以外之音量。四、周界：指場所或設施所管理或使用之界線。其有明顯圍牆等實體分隔時，以之為界；無實體分隔時，以其財產範圍或公眾不常接近之範圍為界。五、時段區分：（一）日間：指各類管制區上午七時至晚上七時。……六、均能音量：指特定時段內所測得音量之能量平均值。20Hz至20kHz之均能音量以Leq表示；……十三、娛樂場所、營業場所：指具有營業行為之商業、休閒、餐飲或消費之場所。……十六、整體音量：指包含欲測量音源音量及背景音量之總和。」第3條規定：「……四、背景音量之修正：（一）測量場所之背景音量，至少與欲測量音源之音量相差十分貝（dB（A））以上，如相差之數值未達

十分貝（dB（A）），則欲測量音量以下列公式計算或以附表修正之。……（三）各場所與設施負責人或現場人員應配合進行背景音量之測量，並應修正背景音量之影響；進行背景音量之測量時，負責人或現場人員無法配合者，即不須修正背景音量，並加以註明。（四）欲測量場所之整體音量，與背景音量相差之數值小於三分貝dB（A）時，應停止測量，另尋其他適合測量地點或排除、減低其他噪音源之音量，再重新測量之。……五、測量時間：選擇發生噪音最具代表之時刻或陳情人指定之時刻測量。六、測量地點：（一）測量……營業場所、……音源20Hz至20kHz頻率範圍時，於陳情人所指定其居住生活之地點測量。但陳情人不指定於其居住生活之地點測量者，得由主管機關指定該……營業場所……周界外任何地點測量之，並應距離最近建築物牆面線一公尺以上。……。」第5條規定略以：「娛樂場所、營業場所噪音管制標準值如下：20Hz至20kHz日間時段第二類噪音管制區標準57dB(A)……。」。

(五)經查，依臺中市后里區各類噪音管制區圖(見本院一卷第79頁、第329頁)，系爭賽車場位於公告第三類噪音管制區。細觀被告109年4月26日、同年5月17日噪音稽查紀錄表(見本院卷一第159、167頁)，該二紀錄表記載「地址：臺中市○○區○○○路○段000號」，緊接於「事業名稱欄」（記載月眉國際開發公司)之下方、及「負責人欄」上方，應係為原告公司地址及系爭賽車場之所在地，至109年5月17日稽查照片記載「稽查地點：臺中市后里區安眉路龍門巷8弄底空地」亦應指良徹音量之地點而言；該二紀錄表所記載之「18.測定點相關位置」，109年4月26日噪音稽查紀錄表係註明「量測點龍門巷8弄」、109年5月17日噪音稽查紀錄表同係註明「龍門巷8弄」，二紀錄表並經原告代表簽名確認，且被告於原處分所附裁處書亦記載「測量地點臺中市后里區龍門巷8弄內空地」，故二噪音紀錄表記載「地址：臺中市○○區○○○路○段000號」顯係指原告公司系爭賽車場之所

在地，非被告稽查、複查測定噪音之地點。被告於109年4月26日、5月17日進行稽查、複查噪音量測地點(臺中市后里區龍門巷8弄內空地)，依上開臺中市后里區各類噪音管制區圖所示，係位於公告第二類噪音管制區；稽查紀錄表之編號6欄「管制區別」所載第二類管制區，對照其旁欄位所載「管制標準57dB（A）」，應係指量測地點之區別而言。且該處量測地點，依相關圖示，係緊鄰系爭賽車場，而位於系爭賽車場周界外；且被告係以位在第二類管制區之上述監測地點，檢測位於同區之噪音量，並以同區噪音標準，判定是否有音量超標之違規。

(六)再查，上述被告稽查、複查之量測地點，被告陳明因陳情人並未指定於何地測量等語，且依噪音管制區圖示，於測定位置後方即有月眉國小，被告已陳明為住宅區；依據噪音管制標準第3條得由被告於周界外任何地點量測噪音；且該地點確係市民居住生活之地點，所測得之音量狀況較能反映系爭賽車場有無侵擾居住安寧，被告選擇之量測地點認有正當理由；況噪音管制標準並無限定量測地點須與噪音源位於同一類管制區內，是被告量測地點之選擇應無瑕疵可指。原告主張被告恣意選擇稽查、複查測量地點，該地又為水利用地非市民居住生活之地點，有違反噪音管制標準有關測量地點之規定云云，應非可採。

(七)又有關音量量測過程，被告於109年4月26日13時58分前往稽查，並於系爭賽車場周界外(龍們巷8弄內空地)量測其營業(賽車活動)產生之噪音均能音量為59.9分貝，經系爭賽車場停止營業作業後，量測背景音量為47.1分貝(與測量音源相差10分貝，不予修正)，已超出日間時段第二類噪音管制區營業場所噪音管制標準（標準值為57分貝）此有109年3月15日噪音稽查紀錄表、附儀器測量數值列印單在卷可稽(見本院卷一第159-160頁)；被告命原告限期於109年3月22日16時整前改善完成，現場並交付「臺中市政府環境保護局執行違反噪音管制法案件限期改善通知書」予原告收執（見原處分

卷第185頁)，原告應於109年5月1日23時59分前改善完成。被告續於同年5月17日9時30分派員複查，並於相同地點(龍門巷8弄內空地)測得均能音量為60.1分貝，背景音量為50.4分貝，經修正後之均能音量為59.6分貝，仍超出日間時段第二類噪音管制區營業場所噪音管制標準(57分貝)，仍超出日間時段第二類噪音管制區營業場所噪音管制標準57分貝，亦有109年5月17日噪音稽查紀錄表、附儀器測量數值列印單在卷可考(見本院卷一第165-168頁)。被告所為之噪音稽查測定程序及進行噪音量測及相關背景音量修正，均符合規定；被告空泛表示周遭背景噪音過大，尚無足採。再觀本院卷一第160頁、第167-168頁所附之儀器測量數值列印單所示，檢測時間均顯示達「2min」，應可認被告於稽查、複查時，連續測量取樣之時間有達二分鐘，原告主張被告連續測量取樣之時間未達二分鐘以上等語，尚無可取。

(八)承上，被告係以位於第二類公告區域之量測地點，依第二類噪音管制區營業場所噪音管制標準57分貝，認定系爭賽車場噪音超標及未完成改善，非如原告所主張，被告在位於第二類噪音管制區內之音量監測點，監測位於第三類噪音管制區之系爭賽車場所發出之聲音。且噪音有自噪音源向外擴散之特性，依音管制法維護國民健康及環境安寧，提高國民生活品質之立法目的，及依噪音狀況劃定公告各類噪音管制區之制度精神，本法應係要求噪音源不論位處何管制分區內，其所擴散之噪音均應符合各個管制區之音量標準，並不獨厚或枉顧任何一管制區之安寧；否則僅侷限噪音源所在區符合標準，而擴散於其他區可以不必符合標準，將形成有漏洞之管制，自無法貫徹立法目的，因此應以噪音之測量地點作為噪音標準之依據，而非以噪音源位置之噪音管制區作為噪音標準之依據；循此脈絡，噪音管制法第9條第1項之規定，其所謂「所發出之聲音不得超出噪音管制標準」，自不限於噪音源所在之分區合於該區管制標準即可，尚包括所擴散之噪音於到達各分區時，亦應符合各分區之管制標準始可，原告主

張係賽車場位於第三類管制區，被告不能於其他管制區做測音稽查云云，應難認可採。

(九)從而，原告系爭賽車場受稽查音量超標，經被告定期命改善，惟複查仍音量超標未完成改善，被告依噪音管制法第9條第1項第3款、第24條第1項第2款規定，以原處分（見本院一卷第25-28頁)處罰原告，於法有據；且裁處原告罰鍰金額3,000元，已屬最低罰鍰額度，故亦無濫用裁量之虞，原處分應無違法。

六、綜上所述，原告所訴各節，均無可採。被告認定原告系爭賽車場噪音超標，而以原處分對其裁罰，核無違誤。訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，認與本判決結果不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　1　　月　　4　　日

行政訴訟庭　　法　官　　吳俊螢

上為正本係照原本作成。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。上訴理由應表明關於原判決所違背之法令及其具體內容，或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　1　　月　　4　　日

書記官　　簡芳敏